

## **4. Teil      Zusammenfassung und Schlussbetrachtung**

*Astrid Epiney*

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

***Astrid Epiney, 4. Teil: Zusammenfassung und Schlussbetrachtung, in: Astrid Epiney/Nina Gammenthaler (Hrsg.), Das Rechtsregime der Natura 2000-Schutzgebiete. Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 6 RL 92/43 und seiner Umsetzung in ausgewählten Mitgliedstaaten, Baden-Baden 2009, 169-182. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.***

### **14. Kapitel Zusammenfassung**

Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung können thesenartig wie folgt zusammengefasst werden:

1. Der RL 79/409 sind in Art. 2 und 3 Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zu entnehmen, allgemeine Schutzmaßnahmen zugunsten der vom Anwendungsbereich der RL 79/409 erfassten Vogelarten zu ergreifen: Nach Art. 2 RL 79/409 sind die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Bestände der entsprechenden Vogelarten auf einem Stand zu halten oder zu bringen, der den naturschutzfachlichen Erkenntnissen entspricht, und nach Art. 3 RL 79/409 ist für alle in den Anwendungsbereich der RL 79/409 fallenden Vogelarten eine ausreichende Vielfalt und eine Flächengröße der Lebensräume sicherzustellen. Bei beiden Kategorien von Maßnahmen können die Mitgliedstaaten wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung tragen. Jedenfalls handelt es sich aber um eigenständige mitgliedstaatliche Verpflichtungen, deren rechtliche Tragweite durchaus (etwas) präzisiert werden kann.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 1. Kap. A.

2. In Bezug auf Anzahl und Größe müssen für die durch Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 erfassten Vogelarten so viele Schutzgebiete eingerichtet werden, dass die Ziele der Richtlinie – Sicherstellung des Überlebens und der Vermehrung der betroffenen Vogelarten – erreicht werden können. Weiter dürfte Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 dahingehend auszulegen sein, dass bestimmte, ornithologisch besonders bedeutende Gebiete jedenfalls zu Schutzgebieten zu erklären sind, kann sich hier doch der Gestaltungs- bzw. Bewertungsspielraum der Mitgliedstaaten auf Null reduzieren. Damit wird der den Mitgliedstaaten zukommende Gestaltungsspielraum in Bezug auf die Auswahl der auszuweisenden Gebiete durchaus in nicht unerheblicher Weise eingeschränkt.<sup>2</sup>

3. Der mit der Ausweisung einhergehende rechtliche Schutzstatus eines Vogelschutzgebiets ist grundsätzlich im Einzelnen durch die Mitgliedstaaten zu definieren, wobei er aber die Verwirklichung der Zielsetzungen der Richtlinie ermöglichen muss. Daher muss er hinreichend effektiv sein, was insbesondere hohe Anforderungen an die Klarheit, die Vollständigkeit sowie die rechtliche Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit des Schutzstatus<sup>3</sup> stellt, damit die Schutzgebiete nicht jederzeit in Frage gestellt werden können.<sup>3</sup>

4. Vor dem Hintergrund, dass für die Grundsatzfrage der Unterschutzstellung bzw. der Verpflichtung zur Ausweisung die Kriterien der Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 maßgeblich sind, darf eine Verkleinerung eines Schutzgebiets nur unter der Voraussetzung erfolgen, dass die in diesen Bestimmungen formulierten Voraussetzungen nicht mehr vorliegen, also die Gebiete insbesondere (teilweise) nicht (mehr) die „geeignetsten“ im Sinne des Art. 4 Abs. 1 RL 79/409 darstellen oder aber außergewöhnliche Gründe des Allgemeinwohls eine Verkleinerung als notwendig erscheinen lassen.<sup>4</sup>

5. Wird ein Gebiet nicht als Vogelschutzgebiet ausgewiesen, obwohl es nach den Vorgaben der Art. 4 Abs. 1, 2 RL 79/409 hätte ausgewiesen

---

<sup>2</sup> 1. Kap. B.I.

<sup>3</sup> 1. Kap. B.II.

<sup>4</sup> 1. Kap. B.III.

werden müssen (im Gefolge der in manchen Konstellationen vorliegenden bzw. möglichen Verdichtung des mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums in Bezug auf die Auswahl der Gebiete bzw. ihre „Bewertung“), liegt ein sog. „faktisches Vogelschutzgebiet“ vor, in dem die Mitgliedstaaten – mangels ausdrücklicher Ausweisung, die nach Art. 7 RL 92/43 für die Anwendung der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 vorausgesetzt wird – die Vorgaben des Art. 4 Abs. 4 S. 1 RL 79/409 einzuhalten haben.<sup>5</sup>

6. Die Ausweisung der FFH-Schutzgebiete erfolgt in einem in Art. 4 f. RL 92/43 festgelegten Verfahren, bei dem die gemeinschaftliche und mitgliedstaatliche Ebene zusammenspielen, so dass im Ergebnis kein Gebiet gegen den Willen des betroffenen Mitgliedstaats als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen werden kann.<sup>6</sup>

7. In Bezug auf „potentielle FFH-Gebiete“ können verschiedene Konstellationen identifiziert werden, in denen den Mitgliedstaaten – trotz (noch) fehlender Aufnahme in die Gemeinschaftsliste – gewisse Schutzpflichten obliegen, wobei ganz grundsätzlich zwischen solchen Gebieten, die von den Mitgliedstaaten bereits gemeldet wurden, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist zu unterscheiden ist:

Bei ersteren kommt Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/32 grundsätzlich nicht als solcher (weder direkt noch in analoger Anwendung) zum Zuge; ausgenommen sind Gebiete mit prioritären Lebensräumen oder Arten, die von der Kommission zwingend in die gemeinschaftliche Liste der Kommission aufzunehmen sind. Allerdings bedeutet die grundsätzliche Unwendbarkeit des Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 nicht, dass die entsprechenden Gebiete mangels direkter Anwendbarkeit dieser Bestimmungen „schutzlos“ wären; vielmehr sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, all diejenigen Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die im Hinblick auf das mit der RL 92/43 angestrebte Erhaltungsziel geeignet sind, die erhebliche ökologische Bedeutung dieser Gebiete zu wahren.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> 1. Kap. B.IV.

<sup>6</sup> 2. Kap. A.

<sup>7</sup> 2. Kap. B.I.

Bei den nicht in mitgliedstaatlichen Listen figurierenden Gebieten haben die Mitgliedstaaten in Anknüpfung an Art. 10 EGV immer dann ein Verschlechterungsverbot zu beachten, wenn es um solche Gebiete geht, deren Aufnahme in die Gemeinschaftsliste sich aufgrund ihrer ökologischen Qualitäten – insbesondere, falls das Gebiet prioritäre Bestandteile enthält – aufdrängt. Dabei geht es aber nicht um ein „absolutes“ Verschlechterungsverbot, sondern eher um ein Gebot, diejenigen Maßnahmen zu treffen, die zur Aufrechterhaltung der ökologischen Bedeutung des Gebiets notwendig sind.<sup>8</sup>

8. Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 – wonach die Mitgliedstaaten die „nötigen Erhaltungsmaßnahmen“ festzulegen haben, die ggf. geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne und geeignete Maßnahmen umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen und Arten entsprechen, die in dem betreffenden Gebiet vorkommen – räumt den Mitgliedstaaten zwar einen weiten Gestaltungsspielraum ein, verpflichtet sie aber jedenfalls, „irgendwelche“ Schutzmaßnahmen zu treffen, die im Hinblick auf die Erhaltung der Gebiete notwendig sind. Diese Maßnahmen müssen auf die einzelnen Schutzgebiete bezogen sein, neben Erhaltungsmaßnahmen auch – im Hinblick auf die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands – Entwicklungsmaßnahmen umfassen, auf das Ziel der Bewahrung bzw. Herstellung eines günstigen Erhaltungszustands ausgerichtet sein und schließlich grundsätzlich zur Erreichung dieser Zielsetzungen geeignet erscheinen.<sup>9</sup>

9. Das Verschlechterungs- und Störungsverbot des Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 bezieht sich lediglich auf diejenigen Bestandteile, die für die Ausweisung als besondere Schutzgebiete ursächlich waren, wobei die Ursachen für solche Verschlechterungen und Störungen auch außerhalb des Schutzgebiets angesiedelt sein können.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> 2. Kap. B.II.

<sup>9</sup> 4. Kap.

<sup>10</sup> 5. Kap., am Anfang.

10. Das Verschlechterungsverbot (Art. 6 Abs. 2 RL 92/43) impliziert, dass die Mitgliedstaaten all diejenigen Maßnahmen zu treffen haben, die für die Erhaltung des Zustands der natürlichen Lebensräume und Arten notwendig sind, unter Einschluss von präventiven und „positiven Maßnahmen“. Die Frage des Vorliegens (oder Drohens) einer Verschlechterung ist ausschließlich nach naturschutzfachlichen Kriterien zu beurteilen, wobei auch „natürliche“ Verschlechterungen einzubeziehen sind. Dem Verschlechterungsverbot kommt insofern ein „absoluter“ Charakter zu, als jegliche Verschlechterung zu vermeiden bzw. zu verhindern ist, so dass eine Abwägung mit (anderen) Allgemeinwohlbelangen ausgeschlossen ist.<sup>11</sup>

11. Das ebenfalls in Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 verankerte Störungsverbot bezieht sich lediglich auf die Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, und ist – auch insofern im Gegensatz zum Verschlechterungsverbot – einer Relativierung zugänglich, da solche Störungen, die sich im Hinblick auf die Ziele der RL 92/43 nicht erheblich auswirken können, zulässig sind. Eine solche erhebliche Auswirkung auf die Ziele der RL 92/43 wird wohl immer dann zu bejahen sein, wenn die Möglichkeit besteht, dass sich die Störungen quantitativ oder qualitativ merklich auf die Lebensverhältnisse der geschützten Arten – wobei sich das Störungsverbot auf jede einzelne der geschützten Arten bezieht – in den betroffenen Gebieten auswirken; eine Störung kann sowohl durch eine direkte Beeinträchtigung als auch durch die Störung ihres Lebensraums bewirkt werden.<sup>12</sup>

12. Ein „Projekt“ im Sinne des Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 liegt – in Anknüpfung an die Begriffsbestimmung in der RL 85/337 – immer dann vor, wenn es um die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen sowie sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft (einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen) geht.<sup>13</sup> Ein „Plan“ im Sinne des Art. 6 Abs. 3, 4 RL 92/43 erfasst alle in irgendeiner Form raumnut-

---

<sup>11</sup> 5. Kap. A.

<sup>12</sup> 5. Kap. B.

<sup>13</sup> 6. Kap. A.I.

zungsbezogenen vorbereitenden Akte, unabhängig von ihrer Außenwirksamkeit, wobei jedoch eine Rechtswirkung vorliegen muss.<sup>14</sup>

13. Eine Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 RL 92/43 ist nur unter der Voraussetzung durchzuführen, dass ein Plan oder ein Projekt das betroffene besondere Schutzgebiet „erheblich beeinträchtigen“ könnte. Dabei ist der Bezugspunkt der Beurteilung einer (möglichen) Beeinträchtigung eines besonderen Schutzgebiets das Gebiet selbst (in seiner Gesamtheit), nicht hingegen die Erhaltungsziele, so dass von einem „gebietsbezogenen Ansatz“ auszugehen ist. Zwar dürfte die Rechtsprechung des EuGH eher auf die Erhaltungsziele abstellen, wobei die Auswirkungen dieser unterschiedlichen Ansatzpunkte nicht überschätzt werden sollten.<sup>15</sup> Eine „erhebliche“ Beeinträchtigung dürfte mit Blick auf die Zielsetzung der RL 92/43, die besonders geschützten Arten und Lebensräume zu erhalten, jedenfalls dann zu bejahen sein, wenn – neben einer „normalen“ Gebietsbeeinträchtigung – die nach Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 erfassten Gebietsbestandteile (womit die Erhaltungsziele relevant werden) gefährdet sind, und zwar unabhängig von der Intensität dieser Beeinträchtigung. In den Fällen, in denen sich die in Frage stehenden Pläne und / oder Projekte aber wohl nicht auf die erwähnten Gebietsbestandteile negativ auswirken bzw. keine Anhaltspunkte hierfür bestehen, wird eine Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung nur unter der Voraussetzung einer quantitativ und qualitativ gewichtigen Einwirkung auf das betreffende Schutzgebiet als Ganzes ausgelöst.<sup>16</sup>

14. Eine Verträglichkeitsprüfung ist bereits immer dann vorzunehmen, wenn sich nicht anhand objektiver Umstände ausschließen lässt, dass der Plan oder das Projekt – der sich auch außerhalb des Schutzgebiets befinden kann – das betreffende Schutzgebiet (einzeln oder zusammen mit anderen Plänen oder Projekten) erheblich beeinträchtigen könnte, so dass bei Zweifeln über solche Auswirkungen eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Möglicherweise vorgesehene Ausgleichs- oder Schadensminderungsmaßnahmen können nur dann zu einer Verneinung der

---

<sup>14</sup> 6. Kap. A.II.

<sup>15</sup> 6. Kap. B.I.

<sup>16</sup> 6. Kap. B.II.

Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung führen, wenn sie die ansonsten zu bejahende Beeinträchtigung nachweislich wirksam verhindern, eine Voraussetzung, die angesichts der häufig komplexen Wirkungsweisen von Projekten und Schadensminderungsmaßnahmen wohl nur ausnahmsweise zu bejahen sein dürfte.<sup>17</sup>

15. Liegen die unter Ziffer 14 erwähnten Voraussetzungen für die Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung vor, so ist diese im Hinblick auf die Frage, ob das betreffende Projekt mit den für das betreffende Gebiet festgelegten Erhaltungszielen vereinbar ist, durchzuführen, wobei die Verträglichkeitsprüfung zeitlich vor der Genehmigung des Projekts anzusiedeln ist. Die Verträglichkeitsprüfung ist so durchzuführen, dass die Zielsetzung der Eruierung der Vereinbarkeit des betreffenden Projekts oder Plans mit den festgelegten (auch zukunftsgerichteten) Erhaltungszielen erreicht werden kann, was entsprechende geeignete und hinreichend umfangreiche Untersuchungen unter Zugrundelegung der verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse impliziert.<sup>18</sup>

16. Grundsätzlich darf ein Projekt oder ein Plan, das bzw. der das „Gebiet als solches“ beeinträchtigt, nicht genehmigt werden, Art. 6 Abs. 3 S. 2 RL 92/43 („Verträglichkeitsgrundsatz“). Da damit auf das Gebiet selbst Bezug genommen wird, ist das Verbot der Zulassung eines Plans oder Projekts im Falle der Beeinträchtigung des Schutzgebiets als selbständiges Erfordernis anzusehen, das unabhängig vom Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung bzw. darüber hinaus zu beachten ist. Allerdings stehen beide Kriterien in engem Zusammenhang: Denn im Falle der Unvereinbarkeit eines Projekts mit den Erhaltungszielen wird in der Regel auch eine Beeinträchtigung des Gebiets vorliegen, und in aller Regel wird im umgekehrten Fall (Vereinbarkeit eines Projekts oder Plans mit den Erhaltungszielen) die Beeinträchtigung des Gebiets zu verneinen sein. Im Übrigen ist in all denjenigen Fällen, in denen ein Projekt oder Plan die für den Schutzzweck oder die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteile eines Schutzgebiets beeinträchtigt, davon auszugehen, dass das „Gebiet als solches“ im Sinne des Art. 6 Abs. 3 S. 2 RL 92/43 als

---

<sup>17</sup> 6. Kap. B.III.

<sup>18</sup> 6. Kap. C.

beeinträchtigt anzusehen ist mit der Folge, dass der Verträglichkeitsgrundsatz des Art. 6 Abs. 3 S. 2 RL 92/43 greift und dem Projekt oder Plan (unter Vorbehalt des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43) die Genehmigung zu versagen ist. In denjenigen Fällen, in denen ein Projekt oder ein Plan (zunächst) jedoch keine Auswirkungen auf den Schutzzweck bzw. die Erhaltungsziele des jeweiligen Gebiets zu zeitigen vermag, dürfte – insofern im Gegensatz zum reinen Wortlaut des Art. 6 Abs. 3 S. 2 RL 92/43 – eine gewisse Erheblichkeitsschwelle in dem Sinn, dass nur erhebliche Gebietsbeeinträchtigungen den Verträglichkeitsgrundsatz aktivieren, zu fordern sein. Wissenschaftliche oder tatsächliche Zweifel an der „Schädlichkeit“ eines Projekts oder Plans gehen zulasten desselben, so dass ihre Genehmigung im Zweifel zu versagen ist. Sind mit dem Projekt „Ausgleichsmaßnahmen“ zur Vermeidung der Gebietsbeeinträchtigung verbunden, so vermögen diese die Genehmigungsfähigkeit des entsprechenden Projekts oder Plans nur unter der Voraussetzung zu begründen, dass die Wirksamkeit dieser Maßnahmen insofern außer Frage steht, als keine Zweifel mehr daran bestehen, dass sie eine relevante Gebietsbeeinträchtigung im erörterten Sinn zu verhindern vermögen.

Fällt die Verträglichkeitsprüfung grundsätzlich positiv (so dass das Projekt bzw. der Plan also mit den Erhaltungszielen des betreffenden Gebiets vereinbar ist) aus und ist auch keine erhebliche Gebietsbeeinträchtigung zu gewärtigen, ist das jeweilige Projekt oder der betreffende Plan grundsätzlich genehmigungsfähig. Allerdings sind auch bei dieser Konstellation die Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen, wobei davon auszugehen ist, dass diese „Berücksichtigungspflicht“ mehr als nur eine Art „Kenntnisnahmepflicht“ ist; vielmehr müssen die Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung Auswirkungen auf die letztlich zu treffende Genehmigungsentscheidung entfalten können, was auch eine Pflicht der Behörde zur sachlichen Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Verträglichkeitsprüfung impliziert.<sup>19</sup>

17. Im Falle „negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung“ – wobei man diese Formulierung in Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 wohl so verstehen muss, dass aufgrund der Verträglichkeitsprüfung nicht ausgeschlossen werden kann, dass das betreffende Projekt oder der betreffende Plan nicht mit den für das entsprechende Gebiet festgelegten Erhaltungszielen

---

<sup>19</sup> 6. Kap. D.I.



vereinbar ist – darf das Projekt oder der Plan nur unter den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 durchgeführt werden. Art. 6 Abs. 4 Uabs. 1 RL 92/43 formuliert dabei eine Reihe von Voraussetzungen:

Erstens darf keine das Schutzgebiet weniger stark beeinträchtigende Alternativlösung vorhanden sein, was in jedem Fall zu prüfen ist. Eine Alternativlösung ist immer dann zu bejahen, wenn die mit dem Projekt verfolgten öffentlichen Interessen auf rechtlich zulässige Weise ebenfalls im Wesentlichen verwirklicht werden können, was auch bei zu erwartenden gewissen Nachteilen (aus der Sicht des Projektträgers) der Fall sein kann, die daher ggf. unbeachtlich sind. Möglicherweise zusätzliche Kosten einer Alternative müssen zumutbar sein.<sup>20</sup>

Zweitens muss die Durchführung des Projekts oder Plans „aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art“ notwendig sein. Rein private Interessen reichen nicht aus, und dem öffentlichen Interesse muss eine gewisse Bedeutung zukommen, wobei den Mitgliedstaaten wohl ein großer Gestaltungsspielraum einzuräumen ist. Entscheidend dürfte daher sein, dass dieses öffentliche Interesse „überwiegend“ ist, wobei bei dieser Abwägung auf die Schwere der Beeinträchtigung des Schutzgebiets und seiner Erhaltungsziele abzustellen ist, so dass das verfolgte öffentliche Interesse im Verhältnis zu der zu erwartenden Gebietsbeeinträchtigung gewichtiger sein muss. Dies impliziert eine Pflicht der zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden zur Vornahme einer entsprechenden einzelfallspezifischen Abwägung, wobei die Naturschutzbelange angesichts des Ausnahmecharakters des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 stark zu gewichten sind. Sind in dem betreffenden Gebiet prioritäre Lebensraumtypen oder prioritäre Arten vorhanden (wobei es nicht darauf ankommt, ob diese möglicherweise beeinträchtigt sind), gelten jedoch erschwerte Erfordernisse (Art. 6 Abs. 4 Uabs. 2 RL 92/43): Hier können grundsätzlich nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen auf die Umwelt geltend gemacht werden, die allerdings auch – wie im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 Uabs. 1 RL 92/43 – „überwiegend“ sein müssen; andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses können aber gleichwohl nach Stellungnahme

---

<sup>20</sup> 6. Kap. D.II.1.

der Kommission angeführt werden, so dass es hier letztlich nur um eine zusätzliche „prozedurale“ Hürde geht.<sup>21</sup>

Drittens schließlich hat der Mitgliedstaat all diejenigen „Ausgleichsmaßnahmen zu treffen, die im Hinblick auf den Schutz der „globalen Kohärenz“ von Natura 2000 notwendig sind. Wird die globale Kohärenz von Natura 2000 beeinträchtigt und können diesbezügliche Ausgleichsmaßnahmen dies auch nicht verhindern bzw. können solche nicht ergriffen werden, darf das Projekt nicht genehmigt werden. Allerdings impliziert der Begriff der Ausgleichsmaßnahmen – die grundsätzlich zeitgleich mit dem Projekt oder Plan zu realisieren sind – einen gewissen Spielraum der Mitgliedstaaten.<sup>22</sup>

18. Art. 6 Abs. 1 RL 92/43 ist mangels hinreichender Bestimmtheit nicht unmittelbar wirksam. Hingegen ist die hinreichende Bestimmtheit der Art. 6 Abs. 2-4 RL 92/43 zu bejahen, kann doch der Aussagegehalt dieser Bestimmungen soweit konkretisiert werden, dass ihnen durchaus gewisse Verhaltenspflichten der Staaten zu entnehmen sind – woran auch der diesen eingeräumte Gestaltungsspielraum nichts zu ändern vermag, da dieser auch überschritten werden kann. Allerdings dürfen Einzelne auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 2 RL 92/43 unter Zugrundelegung der einschlägigen Gesetzgebung nicht zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet werden.<sup>23</sup>

19. Insgesamt ist die legislative Umsetzung der RL 92/43 im Allgemeinen und des Art. 6 RL 92/43 im Besonderen in den berücksichtigten Mitgliedstaaten nicht nur abgeschlossen, sondern auch weitgehend in Einklang mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben erfolgt. Allerdings bleiben in verschiedenen Mitgliedstaaten gewisse Aspekte der Umsetzung unzureichend.<sup>24</sup>

20. Häufig erfolgt bei der Umsetzung eine relativ enge Anlehnung an den Wortlaut des Art. 6 RL 92/43, womit die Bedeutung der Berücksich-

---

<sup>21</sup> 6. Kap. D.II.2.

<sup>22</sup> 6. Kap. D.II.3.

<sup>23</sup> 7. Kap.

<sup>24</sup> 8.-12. Kap.

tigung der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze deutlich wird.<sup>25</sup>

21. Gewisse Defizite bei der effektiven Anwendung der Vorgaben des Art. 6 RL 92/43 dürften in erster Linie bei der effektiven Anwendung des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 zu verzeichnen sein.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> 8.-12. Kap.

<sup>26</sup> 11. Kap. C.II.

## 15. Kapitel Schlussbetrachtung

Die Einrichtung von Natura 2000-Gebieten soll zum Schutz der Biodiversität in der Europäischen Union (wesentlich) beitragen, wobei die Erreichung dieses Ziels u.a. mit der Effektivität des Schutzregimes und damit des Art. 6 RL 92/43 für diese Schutzgebiete steht und fällt. In der vorliegenden Untersuchung konnten einerseits verschiedene Aspekte der rechtlichen Tragweite dieser Bestimmung konkretisiert werden, dies auch und gerade vor dem Hintergrund der erwähnten Zielsetzung der Richtlinie. Andererseits ist bemerkenswert, dass Art. 6 RL 92/43 (mittlerweile) im Großen und Ganzen in den untersuchten Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der gemeinschaftlichen Vorgaben umgesetzt wurde, wenn auch noch einige punktuelle Defizite fortbestehen. Dies ändert aber nichts daran, dass die effektive Anwendung des Art. 6 RL 92/43 und damit letztlich der Beitrag der Richtlinie zum Schutz der Biodiversität in der Europäischen Union von einer gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung und Anwendung der (häufig weitgehend an Art. 6 RL 92/43 angelehnten) nationalen Umsetzungsgesetzgebung abhängt.

In diesem Rahmen geht es – und dies wird häufig entscheidend sein – gerade im Zusammenhang mit der Anwendung des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 um eine Abwägung verschiedener miteinander konkurrierender Interessen: diejenigen des Biodiversitätsschutzes auf der einen und diejenigen der Projekt- oder Planverwirklichung auf der anderen Seite. Aber auch bei der Anwendung der anderen Absätze des Art. 6 RL 92/43 kommt es häufig auf die Umstände des Einzelfalls an. Derartige Beurteilungen und Abwägungsvorgänge sind naturgemäß nur in beschränktem Maß durch generell-abstrakte Vorgaben von Vornherein „steuerbar“; auch wird man in zahlreichen Konstellationen auf verschiedene Ansichten stoßen. Vor diesem Hintergrund erscheinen insbesondere drei Aspekte im Hinblick auf die effektive Anwendung der Vorgaben des Art. 6 RL 92/43 von Bedeutung:

- Erstens ist auf der gemeinschaftlichen Ebene die Rolle der Kommission von höchster Bedeutung: Ihr obliegt es, möglichst unabhängig von politischen Gesichtspunkten nach der zutreffenden Anwendung und Auslegung des Art. 6 RL 92/43 zu fragen und ggf. Maßnahmen im Hinblick auf eine effektivere Beachtung der gemeinschaftlichen Vorgaben zu treffen, wobei ihr verschiedene In-

strumente zur Verfügung stehen. Während sich die Kommission in ihren Leitfäden zur Auslegung des Art. 6 RL 92/43 durchaus bemüht, die zugegebenermaßen präzisierungsbedürftigen Kriterien des Art. 6 RL 92/43 einer der Zielsetzung der RL 92/43 entsprechenden, rein nach rechtlichen Maßstäben ausgerichteten Klärung zuzuführen, entstehen bei der näheren Analyse der von der Kommission im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 abgegebenen Stellungnahmen Zweifel, ob die Kommission hier die ihr zugeordnete Rolle tatsächlich hinreichend wahrnimmt. Denn gerade bei der Interessenabwägung, bei der Frage nach den zwingenden öffentlichen Interessen sowie in Bezug auf die Durchführung der Alternativenprüfung erscheinen die Ausführungen der Kommission mitunter schwer nachvollziehbar.<sup>27</sup> Dies ist umso bedauerlicher, als die Effektivität der Vorgaben gerade des Art. 6 Abs. 4 RL 92/43 – wie erwähnt – (auch) maßgeblich von ihrer Beachtung im konkreten Anwendungsfall abhängt. Der Kommission kommt hier aufgrund ihrer Rolle als auf das „Gemeinschaftswohl“ ausgerichtete Organ aber eine entscheidende Bedeutung zu.

- Zweitens ist bei Interessenabwägungen und Einzelfallentscheidungen die Transparenz der Entscheidungsfindung von zentraler Bedeutung. Daher besteht auf mitgliedstaatlicher Ebene die Herausforderung darin, Verfahren und Hintergründe der getroffenen Entscheidungen soweit wie möglich der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Der RL 92/43 sind hier nur rudimentäre Vorgaben zu entnehmen (wobei die Frage einer entsprechenden Ergänzung bzw. Modifikation der RL 92/43 aufgeworfen wird); jedoch sind andere gemeinschaftliche Rechtsakte – insbesondere die Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4) – einschlägig, und im Übrigen ist eine möglichst weitgehende Transparenz auf mitgliedstaatlicher Ebene sicherzustellen.
- Drittens schließlich sind die mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichte aufgerufen, ihren Beitrag zur effektiven Anwendung des Art. 6 RL 92/43 zu leisten: Angesichts des Umstands nämlich, dass sich die Umsetzung häufig an den Wortlaut der Bestimmung anlehnt, erscheinen behördliche Maßnahmen – insbesondere durch die Formulierung von „Leitfäden“ o.ä. – zur Konkretisierung der Vorgaben

---

<sup>27</sup> Vgl. oben 6. Kap. D.II.

des Art. 6 RL 92/43 ebenso hilfreich wie notwendig, um einen etwas präziseren Rahmen für die Beurteilung von Einzelfällen geben zu können. Aber auch die Gerichte sind aufgerufen, bei der Auslegung der mitgliedstaatlichen Umsetzungsgesetze im Rahmen der richtlinienkonformen Auslegung die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben vollumfänglich zur Anwendung zu bringen.

In diesem Sinn ist zu hoffen, dass die RL 92/43 im Allgemeinen und der das Schutzregime der Natura 2000-Gebiete bestimmende Art. 6 RL 92/43 im Besonderen in Zukunft eine möglichst gemeinschaftsrechtskonforme Anwendung und Auslegung in den Mitgliedstaaten erfährt; immerhin dürfte die RL 92/43 maßgeblich zur heute insgesamt bedeutenderen Rolle des Naturschutzes als noch vor einigen Jahren beigetragen haben.

Nicht zu verkennen ist aber auch, dass sich Biodiversitätsschutz nicht allein auf das Naturschutzrecht stützen kann, sondern dass es darüber hinaus effektiver entsprechender Politiken in anderen Bereichen bedarf, wobei die Sektoren der Agrar- und Verkehrspolitik, aber auch des Tourismus und der Raumplanung von besonderer Bedeutung sind.